

## Recherche et politique évoluent en parallèle

Mesurer l'influence de la recherche sur les politiques économiques du Viet Nam pose des défis

*Depuis le début des années 90, le Viet Nam réaménage son système économique. Il vise à ouvrir son économie au libre jeu du marché – sans toutefois modifier sa structure politique socialiste. Pendant cette période, le CRDI y a parrainé trois grands programmes de recherches. Ces projets ont-ils influencé les politiques du Viet Nam ?*

**M**algré ses problèmes économiques et sociaux qui restent considérables, le Viet Nam a fait des pas importants. Il y a douze ans, il était la lanterne rouge de la Banque mondiale, figurant parmi les pays les moins développés. Aujourd'hui, il est simplement un pays en développement.

Environ 80 % des 80 millions de Vietnamiens habitent les campagnes. Cependant, le développement économique se concentre dans les deux grandes villes, Ho Chi Min-Ville dans le sud et, dans une moindre mesure, Hanoï dans le nord. D'où une inégalité de plus en plus grande en termes de débouchés, d'emploi et de revenus. L'exode rural clandestin prend de l'ampleur, ce qui n'est pas surprenant.

Il n'empêche : le progrès accompli par le Viet Nam est remarquable. Le PNB par habitant est passé de 114 \$ US en 1990 à environ 423 \$ en 2002, malgré un accroissement démographique de 14 millions de personnes. Pendant cette période, les exportations de fruits de mer ont augmenté, passant de 239 millions \$ à 2 milliards \$ et les exportations de riz ont doublé. Le Viet Nam est désormais un grand exportateur de riz, de café et d'articles chaussants, entre autres.

Rien de tout cela n'est le fruit du hasard. Depuis 1991, le Viet Nam met en œuvre une ambitieuse politique de réforme économique et de modernisation appelée Doi Moi, c'est-à-dire « reconstruction ». Le Doi Moi vise à mettre en place dans le système socialiste vietnamien certains éléments de l'économie de marché –, un « socialisme de marché » en fait. Il a ceci de particulier : il y a une détermination à changer le volet économique du communisme en laissant inchangé le système

politique. Du jamais vu, sauf en République populaire de Chine. C'est dire qu'il n'y a pas de voie à suivre, ni de recette.

André Saumier, qui a mesuré l'influence de la recherche sur les politiques au Viet Nam pour le compte du Centre de recherches pour le développement international (CRDI), relève ce qui suit : « Peu au sein de l'équipe dirigeante connaissaient même de loin la théorie, la pratique, la mesure ou l'élaboration et la mise en œuvre de telles politiques. Comme celles-ci ne pouvaient venir du dedans, du moins dans un premier temps, elles devaient forcément venir du dehors. »

### La présence du CRDI au Viet Nam

C'est sur cette toile de fond que le CRDI a commencé à favoriser la recherche au Viet Nam en 1991. Une étude réalisée à la demande de la Section de l'évaluation du CRDI en 2002 visait à déterminer si les travaux qu'il parrainait avaient un impact sur les politiques, dans quelle mesure et par quels moyens. André Saumier le souligne dans son rapport, « les « impacts sur les politiques » que l'on inventorie ici ne sont ni anodins ni négligeables. Il s'agit en fait de réaménager à la base et dans ses ramifications un système économique ; cette refondation est corsetée par le maintien au pouvoir d'un parti totalitaire [...] ».

Le rapport d'André Saumier a été établi à la lumière des travaux publiés et d'entretiens avec des chercheurs et des hauts responsables politiques vietnamiens, ceux notamment qui sont à la tête de conseils consultatifs et de conseils de recherche. Il a porté pour l'essentiel sur trois programmes du CRDI.



## DEDVI

En 1993, le CRDI et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ont accompagné un gros effort visant à accroître les moyens du Viet Nam en matière de recherche économique environnementale par l'entremise du programme DEDVI (Développement économique durable au Viet Nam et en Indochine), qui s'est achevé en 1997. Il a parrainé une cinquantaine de projets relativement petits et quelque peu disparates au sein de 25 institutions. Le CRDI avait pour homologue le nouveau ministère de la Science, de la Technologie et de l'Environnement. Le ministère s'occupait certes moins de questions économiques, mais son conseil consultatif était fort et bien introduit.

## GEEV

En 1997, le CRDI et l'ACDI ont tous deux apporté une contribution au programme quinquennal GEEV (Gestion de l'économie et de l'environnement au Viet Nam), qui venait relayer l'effort accompli dans le passé en resserrant les structures. Le GEEV visait à accroître les moyens consacrés à l'élaboration des politiques en matière d'intégration économique et de gestion des ressources naturelles et à des travaux de recherche sur l'action publique dans ces domaines. Selon André Saumier, « le GEEV portait d'entrée de jeu sur les politiques ».

Le volet économique du GEEV ne concernait essentiellement que deux domaines connexes : la libéralisation des échanges et la compétitivité des industries exportatrices. Cinq grands rapports ont été publiés en 2001, avec le soutien d'une importante base de données sur le commerce, la première et la seule en son genre au Viet Nam.

## MIMAP

Le programme MIMAP (Impacts micros des politiques macroéconomiques et d'ajustement) (1995-2001) comportait deux volets quelque peu autonomes : le suivi de la pauvreté et les questions de modélisation.

Le volet suivi de la pauvreté visait à mettre au point à l'échelle locale un système d'observation fournissant rapidement des données plus complètes sur la pauvreté réelle que les vastes sondages traditionnels. Le programme MIMAP a proposé et mis à l'essai une méthodologie prévoyant de faire remonter les mesures au moyen de questionnaires simples à soumettre par des gens de l'endroit. Cette méthode devrait aboutir à des programmes sociaux mieux adaptés aux besoins locaux.

L'autre volet du MIMAP a accompagné l'élaboration de modèles économétriques permettant d'analyser les conséquences générales de diverses politiques ou propositions – ce qui ne s'était jamais vu au Viet Nam. Les domaines visés par les analyses ont été les effets de la politique fiscale (c'est-à-dire les taux de TVA) et de la réforme commerciale (tarifs) sur les plans de la répartition et de l'équité.

## Mesurer l'influence sur les politiques

La recherche peut influencer les politiques publiques de diverses façons, par exemple en accroissant les moyens consacrés à l'élaboration des politiques, en élargissant leurs horizons et en se répercutant sur les politiques en place.

## Accroître les moyens consacrés à l'élaboration des politiques

La recherche peut favoriser l'éclosion d'idées neuves et de savoir-faire pour les communiquer et développer des talents nouveaux pour faire des recherches et des analyses thématiques. Autrement dit, la recherche peut améliorer le cadre *institutionnel* de l'élaboration des politiques.

Lorsque le CRDI a commencé à accompagner la recherche au Viet Nam, les capacités des institutions et des spécialistes dans ce pays étaient faibles. Les économistes-conseils vietnamiens qui occupaient des postes importants ayant étudié les doctrines marxistes classiques dans les capitales soviétiques, ils connaissaient mal les notions économiques occidentales. L'analyse qu'il faut faire dans une économie libérale est différente à la base de celle qui a cours dans une économie planifiée. Tous les économistes devaient donc suivre un recyclage en matière de théorie et de modèles relatifs à l'économie capitaliste. Mais qui assurerait le recyclage, et dans quelles conditions ?

C'est ici « que les trois programmes du CRDI [...] ont apporté une contribution exceptionnelle en adoptant une méthode innovante qui n'avait cours nulle part ailleurs à cette époque », constate Saumier. La méthode ? Laisser les chercheurs vietnamiens choisir eux-mêmes les questions à examiner, confier les travaux à des institutions et spécialistes vietnamiens, mettre à disposition des conseillers universitaires chevronnés qui venaient de temps à autre à Hanoï. Le CRDI a aussi encouragé la formation de réseaux inter-institutionnels favorisant des coopérations. Cette façon de faire s'est révélée extrêmement fructueuse, faisant émerger de proche en proche un groupe de chercheurs compétents.



L'efficacité de cette méthode était patente dès le début, avec le programme DEDVI et ses divers petits projets. Mais cela se vérifie tout particulièrement pour les volets du programme GEEV, où il s'agissait de grands projets destinés à recueillir et à analyser de vastes quantités de données concrètes. La mise sur pied de la base de données sur le commerce, par exemple, fut une entreprise complexe, sans précédent parmi les chercheurs vietnamiens.

Ce scénario vaut aussi pour le volet modélisation de MIMAP. Ici encore, des chercheurs vietnamiens, avec l'aide d'universitaires étrangers, ont réalisé ces travaux complexes. De même, lorsque le moment est venu d'analyser les propositions de politiques à l'aide du modèle, les questions ont été choisies par le ministère vietnamien des Finances.

Une autre innovation, encouragée tout particulièrement par les programmes GEEV et MIMAP, fut la mise sur pied d'équipes regroupant des institutions et des chercheurs, une rare collaboration au Viet Nam. Les projets du CRDI ont montré qu'il était possible de mener conjointement des projets compliqués faisant intervenir diverses compétences.

### **Élargir les horizons**

La recherche peut inscrire des idées neuves dans la réflexion sur les grandes orientations, rendre les savoirs utilisables par les décideurs et alimenter les dialogues entre les chercheurs et les décideurs. Autrement dit, la recherche peut améliorer le cadre *intellectuel* de l'élaboration des politiques.

André Saumier relève que le Doi Moi a été lancé alors que les limites de la doctrine économique communiste devenaient de plus en plus évidentes. Il écrit ce qui suit : « Dans un premier temps, le défi pour les responsables et les décideurs consistait non pas tant à élargir les horizons qu'à s'aventurer en terra incognita dans le domaine de la politique économique et de s'y retrouver. » Dès le début, le Viet Nam a connu un grand succès : il a été salué comme le « nouveau tigre » en raison de la croissance rapide de son économie. « Une certaine complaisance s'était installée, relève Saumier, car on était d'avis que des réformes suffisantes avaient été engagées et avaient d'ores et déjà été menées à bien en général, qu'essentiellement le succès était assuré. » Mais avec la crise financière asiatique de 1997-1997 le réveil fut brutal. Dès lors une question urgente se posait : comment retrouver l'élan d'hier ?

Ces questions étant survenues après la fin du DEDVI, le rôle du programme dans l'élargissement des horizons est flou. Il est vrai que la plupart des

projets qu'il a soutenus par le DEDVI ont su innover, si l'on songe par exemple à sa contribution aux nouveaux modes de pensée sur le développement régional. Par ailleurs, l'impact du programme DEDVI sur les conseillers de haut niveau reste mal cerné.

En revanche, le programme GEEV a aidé l'Institut d'économie à traiter deux questions urgentes : la politique commerciale et la politique de la concurrence. Les travaux de recherche de l'Institut ont montré que la politique du gouvernement axée sur les exportations, tant vantée, était en fait une politique de remplacement des importations, donc un legs de l'économie planifiée. Et que la politique tarifaire nuisait aux régions rurales. En outre, les recherches ont révélé que les mesures visant à préserver la compétitivité des secteurs de l'habillement et des textiles, tournés vers les exportations, se fondaient sur des analyses entachées d'erreurs. Il ne fait aucun doute que ces constatations ont eu des répercussions importantes sur les politiques.

Les conclusions de l'Institut étaient partagées par d'autres groupes clés voués à l'élaboration de politiques, et, comme le relève Saumier, « celles-ci étaient dans l'air », bien qu'il soit impossible de recueillir des données complètes sur les mécanismes ayant servi à la diffusion des résultats auprès des conseillers de haut niveau. Mais le volet économique du GEEV était administré par trois conseillers gouvernementaux de haut rang qui pouvaient faire connaître ces conclusions en haut lieu. Et comme l'ont fait valoir plusieurs personnes interviewées dans le cadre de cette évaluation, le président de l'Institut d'économie a joué un rôle clé à titre de membre du Comité central du Parti et du Comité permanent des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

L'un des buts manifestes du MIMAP était d'élargir les horizons de l'élaboration des politiques, puisqu'il a proposé une nouvelle définition de la pauvreté et une méthode inédite pour la renseigner. « Il est évident, écrit Saumier, que MIMAP a eu un impact important sur la pensée et la méthodologie du Programme national pour l'éradication de la faim et la réduction de la pauvreté. »

Le volet modélisation de MIMAP a également eu un effet d'élargissement évident en ce qui concerne la fiscalité. Comme le ministère des Finances manquait de modèles économétriques, un modèle d'Équilibre général calculable a été élaboré avec l'aide d'experts mis à disposition par le CRDI. Le ministère s'est depuis lors « approprié » le modèle et s'en sert à diverses fins. Il continue aussi à l'étoffer.



### *Infléchir les politiques*

Enfin, la recherche peut parfois influencer les politiques publiques de manière directe : les constatations peuvent modifier l'élaboration des lois, règlements, programmes ou structures. Comme la mise en oeuvre du Doi Moi prévoyait de réaménager les mesures et politiques et d'en élaborer de nouvelles, fait valoir Saumier, « on peut arguer que les divers volets des programmes DEDVI et GEEV ont inéluctablement infléchi les politiques vietnamiennes, ne serait-ce qu'en augmentant les capacités en matière d'élaboration de politiques du gouvernement et en élargissant les horizons dans un contexte où la demande de politiques était forte et l'offre, faible ».

Il est difficile de tracer des voies précises, mais dans le cas du programme DEDVI, on peut au moins faire observer que bon nombre de réorientations importantes se sont conformées, en fin de compte, aux recommandations faites à l'issue de certaines recherches.

Le GEEV, de son côté, a tiré des conclusions de grande envergure, mais paradoxalement son impact direct sur les politiques a été moins perceptible. Cela tenait au fait entre autres que les rapports, trop abstraits, se prêtaient mal à une transposition sur le plan des politiques. Il y a aussi le fait que les rapports n'ont été consultables qu'à la fin 2001.

MIMAP n'a pas entrepris de remplacer les indicateurs de pauvreté actuels. Or, le gouvernement pourrait fort bien faire sienne la démarche de MIMAP pour mesurer la pauvreté. Ce programme aura donc eu des conséquences de grande portée sur les politiques. Et son volet modélisation a permis d'aboutir à des conclusions théoriques intéressantes, à savoir par exemple que la libéralisation des échanges n'a pas eu de retombées favorables à tous.



### **Quelques leçons**

- ☐ Les trois programmes du CRDI ont eu un impact sur les politiques, notamment en augmentant les moyens qui y sont consacrés et en élargissant leur horizon.
- ☐ Le moment était opportun, ce qui a permis d'exercer une influence sur les politiques : le Viet Nam était à transformer son système économique et il avait donc besoin de travaux de recherche pour orienter ses réformes.
- ☐ Au Viet Nam plus qu'ailleurs, les liens institutionnels et personnels ont été déterminants pour exercer une influence sur les politiques et ensuite en mesurer l'impact. Des groupes consultatifs, forts et bien introduits, qui ont guidé les équipes chargées des projets, y ont contribué.
- ☐ La démarche générale du CRDI, qui consiste à encourager les recherches et l'élaboration de politiques autochtones et autonomes par le renforcement des capacités, le développement institutionnel et la création de réseaux a contribué au succès qu'il a connu. Persistance et persévérance furent indispensables.

**Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)** est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez [www.crdi.ca/evaluation/politique](http://www.crdi.ca/evaluation/politique)